

Dušan Proroković

Načelnik Centra za evroazijske studije

Instituta za međunarodnu politiku i privredu i profesor na Fakultetu za diplomatiju i bezbednost

OD SOLUNA DO SOFIJE: ZAŠTO JE SLABIO UTICAJ EU NA „ZAPADNOM BALKANU“?

Uvod

Za poslednjih deset godina, posmatrano sa formalne strane, balkanske zemlje su napredovale u procesu pridruživanja EU. Najpre Bugarska i Rumunija, a zatim i Hrvatska su postale punopravne članice, status kandidata za prijem imaju Crna Gora (od 2010. godine), Srbija (2012), BJR Makedonija (2014) i Albanija (2014), BiH je 2016. godine podnela kandidaturu za članstvo, a administracija samoproglashene državolike tvorevine kosovsko-metohijskih Albanaca, takozvana „Republika Kosovo“ je, koristeći mehanizme „duplog koloseka integracija“ iz 2003. godine (a koji su u skladu sa Rezolucijom 1244 SB UN) potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU 2016. godine. Posmatrajući iz ove perspektive, može se zaključiti kako sve države iz regiona postepeno „koračaju“ ka EU, te da će se pre ili kasnije zajedno naći u ovoj, pan-kontinentalnoj integracionoj celini. Međutim, primetno je da istovremeno poverenje u EU u javnim mnjenjima svih balkanskih država opada, dok broj „evroskeptika“ dramatično raste. Razlozi zbog kojih proceduralno-formalni napredak u „evrointegracijama“ ne prati i rast poverenja u EU su kompleksni i višeslojni, pa zbog ograničenog prostora neće biti svi analizirani. U ovom radu će, u određenoj meri, biti razmatran metodski pristup institucija EU prema političkim procesima na „Zapadnom Balkanu“ kao uzročnik kontinualnog slabljenja uticaja Brisela u regionu, što rezultira i progresijom „evroskepticizma“.

Od Kelna do Soluna

Bez ikakve sumnje, na početku XXI veka se nazirao sveobuhvatan i konzistentan plan delovanja EU na „Zapadnom Balkanu“¹. Najpre je 1999. godine na inicijativu EU na konferenciji u Kelnu osnovan

1 Pojam Zapadni Balkan će uvek biti stavljan pod navodnicima, zato što je, posmatrano sa stanovišta (političke) geografije i geopolitike apsolutno neutemeljen. Radi se o političkoj konstrukciji, osmišljenoj unutar NATO i EU, kako bi se označio geografski prostor koji obuhvata bivšu SFR Jugoslaviju bez Slovenije, ali sa pridodatom Albanijom.

Pakt za stabilnost jugoistočne Evrope. Ova, multilateralna konfiguracija obuhvatala je značajno širi krug učesnika i donatora. Kao partneri (*supporting partners*) se uz sve tadašnje članice i organe EU – Evropsku komisiju i Savet EU, pojavljuju još i SAD, Turska, Rusija, Japan, Švajcarska i Norveška. Pomagači i savetnici (*facilitators*) prilikom uspostavljanja ove strukture bili su i Savet Evrope, OEBS, UN, UNHCR, OECD, NATO, MMF, EIB, EBRD i Svetska banka. Primetno je i da geografski opseg delovanja Pakta, kako mu samo ime kaže, ne obuhvata samo „Zapadni Balkan“, već su punopravne članice i Bugarska, Rumunija i Moldavija, a Ukrajina dobija status posmatrača. Sa sedištem u Solunu, Pakt je trebao da u okviru tri radna stola (*working tables*) – za demokratizaciju i ljudska prava; za ekonomsku rekonstrukciju, saradnju i razvoj; i za pitanja bezbednosti (koja su obuhvatala bezbednost i odbranu, pravna pitanja i unutrašnje poslove) – pomogne prevazilaženju postojećih napetosti i dugoročno stabilizuje neuralgičnu oblast na jugoistoku kontinenta. U osnivačkom aktu se podvlači kako je cilj da se prethodna politika reagovanja na krize u jugoistočnoj Evropi zameni dugoročnom strategijom sprečavanja kriza².

Samo četiri godine kasnije na Samitu EU u Solunu je usvojena tzv. Solunska agenda (pun naziv je: *Solunska agenda za Zapadni Balkan: Kretanje prema evropskim integracijama*), potpuno komplementarna sa ciljevima Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope, a kojom se naglašava (u određenoj meri i garantuje) „evropska perspektiva“ celokupnog regiona³. Naime, ovim dokumentom se predstavnici Albanije, Bosne i Hercegovine, Državne zajednice Srbije i Crne Gore, Hrvatske, BJR Makedonije i privremenih institucija u Prištini (koje nastupaju uz saglasnost UNMIK-a poštujući odredbe Rezolucije SB UN 1244/1999) obavezuju na sprovođenje reformi u skladu sa Kopenhaškim kriterijumima i evropskim pravnim nasleđem (*acquis communautaire*), ubrzavanje pretpristupnih procesa, zaključivanje mreže bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini i razvijanje sveobuhvatne regionalne saradnje, dok se, od strane EU garantuje definisanje novih instrumenata finansijske pomoći do 2013. godine „zapadnobalkanskim državama“ za sprovođenje reformi, kao i podrška aktivnostima i inicijativama „koje promovišu socijalnu koheziju, etničku i religijsku toleranciju, multikulturalizam, povratak izbeglih i interno raseljenih lica, te borbu protiv nacionalizma.“⁴ Proces stabilizacije i pridruživanja „zapadnobalkanskih“ zemalja se Solunskom agendom obogaćuje i učvršćuje, predviđa se institucionalizacija saradnje kroz uspostavljanje Evropskog partnerstva (*European Partnership*), usaglašavanje spoljnih i bezbednosnih politika i proširivanje međuparlamentarne saradnje. EU je, dakle, čvrsto opredeljena da integriše „Zapadni Balkan“, pa se u uvodnom delu završnog dokumenta podvlači kako „podrška Zapadnom Balkanu u pripremama za buduću integraciju u evropske strukture i na kraju članstvo u Uniji za EU predstavlja visoki prioritet.“⁵

2 Gerald Knaus, Marcus Cox, Minaa Jarvenpaa, „The Stability Pact And Lessons From A Decade Of Regional Initiatives“, European Stability Initiative, Berlin, 1999, str. 2 – 4.

3 Samit je zapravo održan u letovalištu Porto Karas, na Halkidikiju, udaljenom više od 100 kilometara od Soluna, ali to nije uticalo na naziv dokumenta koji je usvojen.

4 European Commission, „EU-Western Balkan Summit: Declaration“, C/03/163, Thessaloniki, 2003, tačke 1 – 8.

5 European Council, „The Thessaloniki Summit: a milestone in the. European Union's relations with the Western. Balkans“, IP/03/860, Brussels, 2003, str. 1-2.

U svakom pogledu, ovakav pristup je delovao obećavajuće, pa u svim državama obuhvaćenim ovim procesom raste raspoloženje za integraciju u EU, a u njihovim strateškim dokumentima se to navodi i kao prioritet. Međutim, ono što je verovatno još i važnije, jeste da taj proces nedvosmisleno podržavaju i važni činioci regionalne bezbednosti – SAD, Rusija i Turska, pošto su sve tri zemlje uključene u rad Pakta stabilnosti. Integracija celokupnog regiona jugoistočne Evrope u EU nije shvaćena kao pretnja bilo kome, što stvara uslove da se taj proces završi brzo i efikasno i tako dugoročno oblikuje regionalna bezbednosna dinamika. Ubrzavanje procesa „evrointegracija“ se anticipira kao sistemsko rešenje, kojim će biti prevaziđeni teški međudržavni i međuetnički sporovi i stvoren okvir za kontinuirani razvoj.

Od Soluna do Sofije

Visoka predstavica EU za spoljnu i bezbednosnu politiku Federika Mogerini naglasila je kako Samit EU-Zapadni Balkan održan 17. maja 2018. godine u Sofiji predstavlja važan događaj jer je to „prvi i najvažniji politički znak da EU i njeni zapadnobalkanski partneri ne dele samo isti geografski prostor, već političke ciljeve i sudbinu“.⁶ Prvo i najlogičnije pitanje, koje se nameće posle ovakve izjave, jeste: ako ovaj samit, održan 2018. godine, predstavlja prvi i najvažniji znak, šta je onda značio celokupan angažman EU na „zapadnobalkanskom prostoru“ u prethodnom periodu? Da li to nisu bili „važni znaci“? Ili je Federika Mogerini zaboravila kako su razne inicijative EU preduzimane i mnogo pre nego što je ona postala Visoka predstavica? Svakako, sveobuhvatne domete samita u Sofiji tek ćemo moći da procenjujemo i analiziramo u narednim godinama, kada bude moguće sagledavanje efekata i rezultata preduzetih mera. Posmatrajući iz današnje perspektive, izgleda da nema mesta preteranom optimizmu vidljivom u nastupima funkcionera EU.

Važno je i što, posmatrajući sa proceduralnog stanovišta, ovaj skup zapravo predstavlja „krnji Samit“, pošto je predsednik Vlade Španije odbio da učestvuje na njemu zbog prisustva predstavnika takozvane „Republike Kosovo“. Unutar EU nema saglasnosti oko najvećeg i najznačajnijeg bezbednosnog izazova ne samo na „Zapadnom Balkanu“, već i u kontinentalnim razmerama: kako se odnositi prema jednostranom potezu vlasti u Prištini? Treba imati u vidu da je ubedljiva većina od dvadesettri članice EU uspostavila diplomatske odnose sa takozvanom „Republikom Kosovo“, ali to istovremeno ne znači i da postoji konsenzus kako se prema ovom entitetu odnositi i kako ga ubuduće u pravno-formalnom smislu tretirati. Za zaključke koji će biti izneti u ovom radu to je itekako značajno.

Istina, u završnom dokumentu iz Sofije se podvlači „da će poseban naglasak biti stavljen na stvaranje novih mogućnosti za mlade koje će doprineti socio-ekonomskom razvoju Zapadnog

6 Federika Mogerini „Samit EU – Zapadni Balkan u Sofiji je veoma važan za sve“, *Nova srpska politička misao*, 5.maj 2018, dostupno na: <http://www.nspm.rs/hronika/federika-mogerini-samit-eu-%E2%80%93-zapadni-balkan-u-sofiji-je-veoma-vazan-za-sve-je-delimo-iste-ciljeve-%E2%80%93-ali-to-nece-bit-samit-prosirenja.html>

Balkana", navodi da je „izgradnja guste mreže veza i prilika unutar regiona i sa EU od suštinske važnosti za približavanje građana i ekonomija i jačanje političke stabilnosti, ekonomskog prosperiteta i kulturnog i društvenog razvoja“ i dodaje kako se EU sa obavezuje da zajedno sa „zapadnobalkanskim“ partnerima unapredi „suštinsku povezanost u svim njenim dimenzijama: saobraćajnoj, energetske, digitalnoj, ekonomskoj i ljudskoj“, pri čemu je akcenat na energetske bezbednosti koja će „biti prioritet, uključujući poboljšanje energetske efikasnosti, bolje prekogranične interkonekcije, diverzifikaciju izvora i ruta, kao i bolje integrisanje obnovljive energije.“⁷ U kontekstu daljeg približavanja „Zapadnog Balkana“ EU se razrađuju konkretni projekti, koji će, sudeći po najavljenom, značiti intenziviranje saradnje između nevladinog sektora i naučno-obrazovnih institucija, verovatno i finansijsku (kreditnu) podršku pojedinim infrastrukturnim projektima, kao i daljem integrisanju regiona u energetske strategije EU. Ovo je, kada govorimo o budućim odnosima regionalnih aktera sa EU, u svakom pogledu značajno, ali, posmatrano sa političkom aspekta i – nedovoljno.

Jer, i pored toga što se predstavlja da „EU pozdravlja zajedničku posvećenost partnera Zapadnog Balkana evropskim vrednostima i principima i viziji snažne, stabilne i ujedinjene Evrope poduprte našim istorijskim, kulturnim i geografskim vezama i našim uzajamnim političkim, bezbednosnim i ekonomskim interesima“, kao i da je „EU odlučna da ojača i intenzivira svoju posvećenost na svim nivoima da podrži političke, ekonomske i socijalne transformacije regiona, uključujući i kroz povećanje pomoći, na osnovu napretka partnera Zapadnog Balkana značajan napredak u oblasti vladavine prava, društvenih promena i ekonomskih reformi“⁸, ali se uopšte ne garantuje niti da će do proširivanja EU na „Zapadni Balkan“ doći, niti se razmatra šta bi mogla biti alternativa tom procesu. Ukoliko punopravno članstvo nije izvesno za „zapadnobalkanske“ zemlje, neophodno je pojasniti šta jeste realno i održivo rešenje u narednim decenijama i kako dalje institucionalizovati saradnju sa EU.

Ako takvih vizija nema, onda treba očekivati da države iz ovog regiona (kako već rukovodstvo koje zemlje bude procenjivalo sa kim i kako) i dalje tesno saraduju sa Rusijom, Turskom i Kinom, te da se kroz strukturu NATO više oslanjaju na SAD. „Zapadnobalkansko“ pitanje je, pre svega, važno za bezbednost Evrope i ograničenim reakcijama, koje se tiču naučno-obrazovnog, nevladinog, infrastrukturnog i energetske sektora, ne mogu se postići zadovoljavajući rezultati. Zapravo, da bi se „evroperspektiva“ regiona potvrdila, neophodno je, pored čvrste garancije same EU da će sve države postati punopravne članice u skorijem periodu, institucionalizovati bezbednosnu politiku regiona i tako oblikovati regionalnu bezbednosnu dinamiku. To je 1999. godine učinjeno formiranjem Pakta stabilnosti. Nezadovoljstva radom ove organizacije bilo je poprilično, pa su i te, donekle sasvim opravdane kritike, uticale da se ona ukine, odnosno, da se „tiho transformiše“ u Regionalni savet za saradnju. Međutim, posmatrajući sa političkog

7 Council of the European Union, „Sofia Declaration“, Sofia, 2018.

8 *Ibidem*

nivoa, Pakt za stabilnost je u potpunosti opravdao sva očekivanja, pošto je njegovim kreiranjem poslata jasna i nedvosmislena poruka svim državama jugoistočne Evrope da su deo jednog i jedinstvenog kontinentalnog bezbednog kompleksa. Posredno, to je značilo i širenje uverenja kako će se međusobni sporovi rešavati po određenim pravilima i principima, bilo da se radi o temama razgraničenja, nefunkcionalnosti unutrašnjeg uređenja (što je i tada opterećivalo političke procese u BiH, Makedoniji, Moldaviji, ali i Ukrajini) ili krupnim problemima poput „kosovskog pitanja“. Regionalni akteri su bili motivisani da u dobroj volji i konstruktivnim pristupom rešavaju nesuglasice, jer je izvesna perspektiva bila članstvo u EU kao sistemsko rešenje.

Danas, takvog, institucionalizovanog i sveobuhvatnog pristupa nema, pa i poziv EU sa Samita u Sofiji na „pronalaženje i sprovođenje definitivnih, inkluzivnih i obavezujućih rešenja za bilateralne sporove, koji su ukorijenjeni u nasleđe prošlosti“ više deluje kao birokratska frazeologija, a manje kao konkretan plan delovanja.

Metodski pristup u traženju rešenja – top-down ili bottom-up

U organizacionim naukama, a ponajviše u teorijama odlučivanja, među najupotrebljavanijim metodskim pristupima su *top-down* i *bottom-up* strategije. Prvi pristup podrazumeva da se, uz razumevanje ograničenja koja se javljaju u realnom okruženju, donose sistemske odluke koje se tiču celine, a koje potom utiču na oblikovanje podsistema. Drugi pristup je orijentisan na podsisteme, manje složene jedinice, čijom organizacijom i povezivanjem se oblikuje sistem kao celina⁹. Zašto se ovo tiče „evrointegracija Zapadnog Balkana“?

Ukoliko političke procese posmatramo iz ugla regionalne bezbednosne dinamike, sistemskog karaktera su spoljne i bezbednosne politike država, preko kojih se artikulišu sve ostale sektorske politike. Različiti podsistemi, manje ili više povezani, su upravo te, sektorske politike, od obrazovanja, preko zdravstva, pravosuđa, infrastrukture, saobraćaja, do kulture, sporta i nevladinog sektora.

Za proteklih deceniju i po, od Samita u Solunu do Samita u Sofiji, tri od deset članica Pakta za stabilnost (uključujući i Ukrajinu) su postale članice EU, i samo jedan od šest „zapadnobalkanskih partnera“. Sa druge strane, Ukrajina se nalazi u najtežoj i najozbiljnijoj krizi od proglašenja nezavisnosti, stanje u Moldaviji ima tendenciju blagog pogoršavanja od 2014. godine (u kontekstu odnosa između zvaničnog Kišinjeva i vlasti u Tiraspolju), jednostrano proglašena nezavisnost takozvane „Republike Kosovo“ 2008. godine je povećala pretnje po regionalnu bezbednost, a unutrašnje političke okolnosti u BiH i BJR Makedonije su ostale jednako kompleksne kao i ranije. Pored toga, od strane EU se detektuju rastući uticaji Rusije, Turske i Kine u regionu. SAD takođe ostaju važan, verovatno i (još uvek) najznačajniji faktor regionalne politike, ali su danas, za razliku od situacije sa početka veka, odnosi između Brisela i Vašingtona u dobroj meri narušeni. Za razliku

9 O ovome više u: Milutin Čupić, Milija Suknović, *Odlučivanje*, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 2010.

od EU, koja se prema prostoru „Zapadnog Balkana“ širila sporo i dozirano, SAD su inicirale brzi prijem najpre Albanije (zajedno sa Hrvatskom), a zatim i Crne Gore u NATO, a rado bi u ovom vojnom savezu videle i sve ostale države iz regiona. Time se strateški interesi SAD osiguravaju, veze sa regionalnim saveznicima dodatno institucionalizuju, a uticaj dugoročno instalira.

Uprkos sveobuhvatnom planu Pakta stabilnosti, ambicioznoj Solunskoj agendi i delimičnom proširenju EU, petnaest godina kasnije je značajno manje optimizma i na „Zapadnom Balkanu“ i u EU kada se govori o evrointegraciji jugoistoka kontinenta. Pored toga, EU se sučeljava sa novim geopolitičkim „izazivačima“ u regionu, a strateško partnerstvo sa SAD je dovedeno u pitanje, te je jednako moguće da dva „zapadna centra moći“ postanu rivali u narednom periodu, kao što je i moguće da tekuću krizu u odnosima prevaziđu. Imajući sve ovo u vidu, može se konstatovati kako inicijativa da se organizuje Samit u Sofiji predstavlja pokušaj EU, predvođene Nemačkom i Francuskom, da se pozicije na „Zapadnom Balkanu“ održe, te da se pronađu mehanizmi za dalji uticaj na oblikovanje regionalne bezbednosne dinamike.

Analizirajući spoljnopolitičko pozicioniranje eksternih aktera regionalne bezbednosti „Zapadnog Balkana“ od 1999. godine vidljivo je da su SAD i Rusija u potpunosti primenjivale *top-down* strategiju, više zainteresovane za traženje sistemskih rešenja kojima će osigurati svoje interese u regionalnom okviru, a manje za podsisteme¹⁰. Njihovo zanimanje za podsisteme je bilo uslovljeno *top-down* metodom, pa su tako SAD bile najviše (ili čak u potpunosti) fokusirane na vojsku, odnosno odbrambeno-bezbednosni kompleks, a Rusija na energetiku, koja je jedna od osnova u definisanju spoljnopolitičkih prioriteta zemlje. Sasvim drugačiji pristup primenjuju Turska i pogotovo Kina od početka implementacije geoekonomske koncepcije „Jedan pojas – jedan put“. Očigledna strategija ove dve zemlje, jedne regionalne i jedne velike sile, jeste da se „osvajanjem“ podsistema utiču na postepeno kreiranje sistemskih rešenja i tako dugoročno osiguraju ostvarivanje njihovih interesa na Balkanu.

Na prvi pogled, EU je primenjivala kombinovani metod, pokušavajući da artikuliše sveobuhvatnu strategiju kojom će istovremeno biti oblikovana i sistemska rešenja i funkcionisanje podsistema. Pregovori o članstvu sa svakom zemljom pojedinačno podrazumevaju usaglašavanje strukture i načina rada podsistema (to su pregovaračka poglavlja) i tu je uticaj EU na „zapadnobalkanske“ države nesporan. Ilustrativni primer kako EU koristi svoju nadmoć u delovanju na podsisteme možemo pronaći u situaciji kada je trebalo otpočeti realizaciju strateškog projekta „Južni tok“: iako je ruski uticaj u energetskom sektoru ne samo balkanskih, već uopšte istočnočoevropskih država tradicionalno jak, Evropska komisija je uspela da spreči izgradnju gasovoda, jer je to

¹⁰ Zanimljivo je, na primer, ako se politički procesi posmatraju kroz ovako postavljen metodološki okvir, da *top-down* strategiju na „Zapadnom Balkanu“ primenjuje i Saudijska Arabija, ali koristeći se sasvim drugačijim sredstvima. Uporno i izdašno finansirajući osnivanje religijskih centara, pratećih fondacija, obrazovnih ustanova i fondacija, zvanični Rijad pokušava da dugoročno utiče na stvaranje sasvim novog okruženja u kom će vladati drugačija sistemska pravila. U ovoj fazi, pokušaji su usmereni na većinski muslimanske sredine na Balkanu, ali, kako je to već bio slučaj u zapadnoevropskim zemljama, vrlo brzo treba očekivati širenje ovih aktivnosti na gradove, urbane sredine koje imaju (makro)regionalni značaj.

anticipirano kao pretnja njenim interesima. Međutim, istovremeno, ispostavlja se, EU je malo ili nimalo uticala na kreiranje sistemskih rešenja. EU je hronično kasnila za SAD i prepuštala inicijativu zvaničnom Vašingtonu. Sve dok su strateški ciljevi SAD i EU bili podudarni ili komplementarni, postojao je i privid da EU koristi kombinovanu strategiju, odnosno da metodom *top-down* zajedno sa SAD kreira sistemska rešenja. Od trenutka kada ti odnosi postaju kompleksniji (sa velikom pouzdanošću se može konstatovati kako je početak tog procesa sredina drugog mandata Baraka Obame), EU je sve manje u prilici da upotrebljava prvi, a sve više se oslanja na drugi metod. S obzirom na već opisane institucionalne aranžmane sa „zapadnobalkanskim“ državama (pristupni pregovori, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i td.), izgrađena je sasvim solidna pravna i politička infrastruktura da se tako i nastavi. Frustracija za EU je to što dva vanregionalna aktera – SAD i Rusija – vrlo efikasno ometaju njene pokušaje korišćenja *top-down* strategije, a na nivou podsistema se pojavljuju Turska i Kina kao novi „izazivači“. Takođe, posle dve decenije „praćenja“ *top-down* strategije SAD, teško je danas naslutiti da EU nudi bilo kakva svoja, originalna sistemska rešenja za „zapadnobalkanske probleme“, a koji se po bilo čemu razlikuju od američkih.

Solunska agenda je nagoveštavala ambiciju EU da kombinovanim pristupom značajno utiče na oblikovanje sistemskih rešenja, a da istovremeno pomogne transformaciju podsistema. Politički značaj Pakta za stabilnost je donekle garantovao da bi se sa tim procesom saglasile i Rusija i Turska, uz već nezaobilazne SAD. Samit u Sofiji je pokazao da EU faktički odustaje od *top-down* strategije, te da se u budućnosti njena „zapadnobalkanska“ strategija svodi na *bottom-up* metod. Iz metodološkog pristupa koji upotrebljava EU na „Zapadnom Balkanu“ postaje jasno da cilj više nije, kao 2003. godine, preterano ambiciozan. EU ili nema nameru, zauzeta unutrašnjim problemima, ili nema snage, iscrpljena drugim krizama koje je opterećuju, od Bregzita, preko migranata do Ukrajine, da se nametne kao ključni „sistemski“ faktor u ovom regionu. Zbog toga i nema poruka da će novog proširivanja biti, niti se bilo kojoj „zapadnobalkanskoj“ državi garantuje punopravno članstvo.

Zaključak: šta nas čeka posle Sofije?

Sa jedne strane, od Dejtonskog procesa, preko pregovora u Rambujeu, vojne agresije na SR Jugoslaviju, Ohridskog okvirnog sporazuma, obezbeđivanja međunarodne podrške za nezavisnost Crne Gore, pokušaja unutrašnje prekompozicije BiH, traženja rešenja za ime BJR Makedonije prihvatljivo Grčkoj, ishitrenog prijema Bugarske i Rumunije u EU, jednostranog proglašavanja nezavisnosti kosovsko-metohijskih Albanaca, širenja NATO na Hrvatsku, Albaniju i Crnu Goru, ključni impulsi za navedene „sistemske procese“ su dolazili od strane SAD¹¹. EU se, kao što je zaključeno, uvek pridruživala SAD, pratila ove impulse i pojavljivala kao „izvođač radova“ na terenu. Tipičan primer je nastavak pregovora između Beograda i Prištine posle 2009. godine,

11 Prema: Dušan Proroković, *Geopolitika Srbije: položaj i perspektive na početku XXI veka*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 424-440.

koji su vođeni pod pokroviteljstvom EU, a trebali su da rezultiraju potpunom legitimizacijom statusa takozvane „Republike Kosovo“ u međunarodnim odnosima. Da li je EU ovakvim pristupom sprovodila sopstvenu strategiju *top-down*? Odgovor može biti i potvrđan i odrećan, sve zavisi iz kog se ugla gleda. Posmatrano sa stanovišta Vašingtona, EU je bila samo pomagač da se „stvari privedu kraju“, odnosno da korišćenjem metoda *bottom-up* obezbede neophodnu potporu sistemskim rešenjima. Posmatrano sa stanovišta Brisela, EU je bila samostalan igrač, koji je želeo da učestvuje u kreiranju sistemskih rešenja u cilju proširivanja integracione celine na celokupan „Zapadni Balkan“. Međutim, bilo da se proces analizira iz jednog ili drugog ugla, činjenica je da do proširivanja EU na „zapadnobalkanski prostor“ nije došlo u obimu kako je to najavljivano i posle otpočinjanja Solunskog procesa – očekivano. Zbog toga je EU „izgubila momentum“, propustila prilika da sama kreira ili ključno utiče na definisanje sistemskog rešenja, te ostala prinuđena da se oslanja na strategiju *bottom-up*.

Jer, sa druge strane, povratkom u status velike sile, Rusija svojom „balkanskom strategijom“ pokušava da u što je više mogućoj meri ograniči uticaj SAD na regionalnu bezbednost i nametne sopstvene „sistemske vizije“, te kao instrumente za sprovođenje spoljnopolitičkih ciljeva koristi međunarodno pravo – štiteći Rezoluciju 1244 i Parisko-dejtonski mirovni sporazum, ali i različite političke instrumente, kao što su ulaganje veta na pokušaj donošenja rezolucije o „srebreničkom genocidu“ u SB UN 2015. godine, ili jasna i nedvosmislena podrška vlastima BJR Makedonije tokom 2016. godine. Oštro suprotstavljanje ruskoj strategiji, što je EU demonstrirala od 2012. godine, ponovo „ugurava EU u američko okrilje“ i praktično primorava Brisel da prati sistemski rešenja SAD.

EU se, dakle, našla u sasvim novoj poziciji. EU ne može ponuditi „zapadnobalkanskim državama“ punopravno članstvo u dogledno vreme, pa tako nije u prilici ni da ključno utiče na sistemski rešenja oko svih otvorenih političkih pitanja u ovom regionu. Ilustrativno se ovaj zaključak može objasniti time da, dok je bila aktuelna parola „Kosovo za EU“, srpsko državno rukovodstvo je moglo razmišljati oko uspostavljanja sasvim novog tipa odnosa sa Prištinom, što bi verovatno uključivalo i omogućavanje članstva takozvane „Republike Kosovo“ u UN. Međutim, kada se pristup promenio pa parola preinačila u „ni Kosovo ni EU“, izgubljen je svaki motiv da se razmišlja u tom smeru. Istovremeno, protiveći se pristupu Rusije, EU je prinuđena da prati sistemski rešenja SAD, sa kojima, kako u globalnoj areni, tako i u širem regionu Istočne Evrope, a posle reaktualizacije geopolitičkog koncepta Međumorja (Intermarium) ulazi u sve otvorenija i žešća sukobljavanja.¹²

12 O konceptu Međumorje i sve kompleksnijim odnosima SAD i EU po tom pitanju više u: Dušan Proroković, „Reaktualizacija koncepta Međumorja (Intermarijuma) i položaj Srbije“, u: Dušan Proroković, Vladimir Trapara, *Srbija i svet u 2017. godini*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2018, str. 51-66.

Zaključak

EU je, dakle, za razliku od period posle susreta u Kelnu i posledičnog Samita u Solunu, danas u značajno kompleksnijoj poziciji, te je zbog toga i prinuđena da promeni pristup i deluje strategijom *bottom-up*. Još uvek za EU nije zabrinjavajuće, ali nije ni zanemarljivo, što se na tom polju sudara sa interesima Turske i Kine, koje sve agresivnije nastupaju u pojedinim sektorima (kod Kineza je to vidljivo u sektorima energetike i infrastrukturu). U doglednoj perspektivi, to može značiti ne samo da je EU dugoročno isključena iz traženja sistemskih rešenja za Balkan, već da će postepeno gubiti i svoju poziciju u pojedinim sektorima. Otuda i evidentan pad poverenja u EU na „Zapadnom Balkanu“, progresija „evroskepticizma“ i slabljenje uticaja, uprkos formalno-pravnom napredovanju „zapadnobalkanskih država“ u procesu evrointegracija.

Literatura:

Council of the European Union, „Sofia Declaration“, Sofia, 2018.

Čupić, Milutin, Milija Suknović, *Odlučivanje*, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 2010.

European Commission, „EU-Western Balkan Summit: Declaration“, C/03/163, Thessaloniki, 2003.

European Council, „The Thessaloniki Summit: a milestone in the. European Union’s relations with the Western. Balkans“, IP/03/860, Brussels, 2003.

Knaus, Gerald, Marcus Cox, Minaa Jarvenpaa, „The Stability Pact And Lessons From A Decade Of Regional Initiatives“, European Stability Initiative, Berlin, 1999, str. 1 – 6.

Mogerini, Federika, „Samit EU – Zapadni Balkan u Sofiji je veoma važan za sve“, *Nova srpska politička misao*, 5.maj 2018, dostupno na: <http://www.nspm.rs/hronika/federika-mogerini-samit-eu-%E2%80%93-zapadni-balkan-u-sofiji-je-veoma-vazan-za-sve-jer-delimo-iste-ciljeve-%E2%80%93-ali-to-nece-biti-samit-prosirenja.html>

Proroković, Dušan, *Geopolitika Srbije: položaj i perspektive na početku XXI veka*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.

Proroković, Dušan, „Reaktualizacija koncepta Međumorja (Intermarijuma) i položaj Srbije“, u: Dušan Proroković, Vladimir Trapara, *Srbija i svet u 2017. godini*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2018, str. 51-66.